

# PROBLEMATIKA PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

Millen Christopher Hamonangan Lumban Tobing, Fakultas Hukum Universitas  
Udayana, e-mail: [millent89@gmail.com](mailto:millent89@gmail.com)

Putu Edgar Tanaya, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [edgar\\_tanaya@unud.ac.id](mailto:edgar_tanaya@unud.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i11.p18>

## ABSTRAK

Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk mengetahui problematika apa saja yang muncul dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia dan juga untuk menemukan solusi yang dapat diterapkan oleh pemerintah dalam mengatasi problematika yang muncul dalam pelaksanaan reforma agraria ini. Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang artinya penelitian dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan. Pembahasan didasarkan pada berbagai literatur berupa; buku-buku, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya yang berkaitan dengan persoalan problematika pelaksanaan reforma agraria. Hasil studi ini menunjukkan bahwa problematika yang paling sering muncul disebabkan oleh kurang memadainya kualitas sumber daya manusia yang bekerja di pemerintahan, serta sistem administrasi yang kurang mumpuni yang hingga saat ini masih digunakan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Selain daripada itu kurang siapnya petani penerima lahan dari segi pendidikan dan kemampuan juga merupakan salah satu permasalahan yang kerap terjadi dan menghambat berjalannya reforma agraria ini. Untuk menghadapi problematika tersebut maka hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah tidak lain adalah meningkatkan dan meratakan pendidikan masyarakat Indonesia agar dapat menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas, dan juga menciptakan sistem administrasi yang lebih mumpuni dan lebih update dengan cara menggandeng dan memanfaatkan perusahaan-perusahaan yang bergelut dibidang teknologi informasi di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Reforma Agraria, Problematika, Sistem Administrasi*

## ABSTRACT

*The purpose of writing this article is to find out what problems arise in the implementation of agrarian reform in Indonesia and also to find solutions that can be applied by the government in overcoming the problems that arise in the implementation of this agrarian reform. The writing of this article uses a normative juridical research method, which means that the research is carried out by conducting a literature study. The discussion is based on various literatures in the form of; books, documents and laws and regulations as well as other references related to the problems of implementing agrarian reform. The results of this study indicate that the problems that most often arise are caused by the inadequate quality of human resources working in the government, as well as an inadequate administrative system which is still used by the central and local governments. Apart from that, the unpreparedness of land recipients in terms of education and ability is also one of the problems that often occurs and hinders the implementation of this agrarian reform. To deal with these problems, the things that the government can do are none other than improving and leveling the education of the Indonesian people so that they can produce quality human resources, and also create a more qualified and more updated administrative system by cooperating with and utilizing companies that are struggling in the field of information technology in Indonesia.*

*Keywords: Agrarian Reform, Problems, Administrative System*

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negara yang memiliki banyak sekali kekayaan sumber daya alam baik di darat maupun di laut. Apabila kita melihat Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, pasal ini menjelaskan bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".<sup>1</sup> Bunyi Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria ini mengacu kepada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".<sup>2</sup> Hal ini memiliki arti bahwa bumi dan air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di bumi tersebut adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sehingga sudah seharusnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

Berkat kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia, sebagian besar penduduk di Indonesia memilih untuk memiliki mata pencaharian sebagai seorang petani.<sup>4</sup> Namun, karena jumlah masyarakat yang memiliki mata pencaharian sebagai petani dan bercocok tanam begitu banyak, akibatnya berbagai macam permasalahan satu persatu mulai timbul, khususnya pada saat pelaksanaan pembangunan ekonomi di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru yang banyak dipengaruhi oleh pemikiran teori modernisasi. Selama satu dekade lebih pasca Orde Baru, arah pembangunan nasional semakin meninggalkan cita-cita proklamasi 1945.<sup>5</sup> Dikatakan demikian karena pemerintahan orde baru memiliki ciri-ciri yaitu diarahkannya pembangunan ekonomi untuk mengisi kematangan struktur perekonomian nasional, dengan indikasi atau tanda atau gejala yaitu semakin menurunnya pangsa relatif sektor pertanian, dan juga semakin meningkatnya pangsa relatif industri dan jasa. Seiringan dengan kondisi ini, permintaan tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian diharapkan semakin menurun, sehingga ada dorongan bagi tenaga kerja untuk keluar dari sektor pertanian dan pada akhirnya terjadi keseimbangan tenaga kerja yang bekerja di berbagai sektor ekonomi.

Setelah ditelusuri lebih lanjut, walaupun sumbangan dari sektor pertanian terhadap perekonomian nasional telah menurun dari sekitar 43,9 persen pada tahun 1972 turun menjadi 17,20 persen tahun 1998, namun pada saat yang sama persentase tenaga kerja yang bekerja di pertanian hanya menurun dari 62,2 persen menjadi 45

---

<sup>1</sup> Yulia, Aris. "Pembaharuan Hukum Agraria Nasional Yang Berkeadilan Sosial." *SUPREMASI: Jurnal Hukum* 1, No. 1 (2018): 1.

<sup>2</sup> Arisaputra, Muhammad Ilham, and M. Kn SH. (2021). *Reforma agraria di Indonesia*. Sinar Grafika (Bumi Aksara): 1

<sup>3</sup> Ramadhani, Rahmat. "Peran Politik Terhadap Pembangunan Hukum Agraria Nasional." *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi* 1, no. 1 (2020): 3.

<sup>4</sup> Aryawati, Ni Putu Riska, and Made Kembar Sri Budhi. "Pengaruh Produksi, Luas Lahan, dan Pendidikan Terhadap Pendapatan Petani dan Alih Fungsi Lahan Provinsi Bali." *E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana* 7, no. 9 (2018): 1918.

<sup>5</sup> Aprianto, Tri Chandra. "Reforma Agraria: Momentum Keadilan dan Kesejahteraan." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 39 (2014): 364.

persen, artinya jumlah penurunan sumbangan dari sektor pertanian lebih besar daripada jumlah penurunan tenaga kerja di sektor pertanian, sehingga hal ini berdampak negatif karena sektor pertanian harus menanggung beban tenaga kerja yang secara jumlah tidak banyak berkurang, tetapi di sisi lain sumbangan dari sektor pertanian berkurang banyak, ditambah lagi jumlah lahan pertanian yang berkurang karena proses alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian. Pada masa orde baru, masyarakat Indonesia merasakan adanya ketidakadilan dalam bidang ekonomi dan ketidakadilan ini sangat dirasakan khususnya bagi masyarakat yang merupakan para petani miskin yang tidak mempunyai tanah, ataupun yang mempunyai tanah namun lahan pertanian yang dimiliki tidak dapat berfungsi secara optimal maupun petani tunakisma atau petani yang menggarap lahan milik orang lain, yang mana hal ini tentu mempengaruhi keberhasilan pembangunan ekonomi negara.

Sehubungan dengan keberhasilan pembangunan ekonomi negara, untuk mengetahui keberhasilan pembangunan ekonomi negara, terdapat enam macam tolak ukur yang dapat digunakan, yaitu rakyat bebas dari kemiskinan, rakyat bebas dari kebodohan dan manusia terberdayakan menjadi manusia modal yang produktif, rakyat bebas dari pengangguran, negara bebas dari ketergantungan pada utang dan bebas dari ketergantungan produk impor, negara bebas dari kekurangan devisa, dan negara bebas dari kerusakan lingkungan sebab target pembangunan tercapai.<sup>6</sup> Berkaitan dengan keenam tolak ukur diatas, kenyataan yang dapat dilihat pada masa kini adalah pembangunan perekonomian Indonesia hingga saat ini belum dapat dikatakan berhasil khususnya pembangunan ekonomi di bidang pertanian, walaupun sudah lebih dari setengah abad sejak lahirnya UUPA pada tanggal 24 September 1960. Penegakan hukum tanah di Indonesia saat ini masih belum berjalan sebagaimana yang telah dicita-citakan, khususnya dalam menegakkan hukum mengenai ketentuan batas maksimal atas lahan, meskipun aturan mengenai pembatasan seperti larangan penguasaan tanah yang melampaui batas agar tidak merugikan kepentingan umum telah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960. Senada dengan ketentuan UUPA no 5 Tahun 1960, adapun pendapat menurut Boedi Harsono yang menjelaskan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas adalah tindakan yang merugikan kepentingan umum, karena dengan terbatasnya jumlah persediaan lahan untuk tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduk, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya bahkan hilangnya kemungkinan bagi para petani untuk memiliki lahan sendiri.<sup>7</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa salah satu sektor pembangunan yang paling memerlukan penanganan dengan sangat serius dan penuh kehati-hatian dari pemerintah adalah masalah pertanahan, hal ini dikarenakan tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada tanah seperti petani. Berkaitan dengan hal tersebut, terciptanya Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam semestinya bisa menjadi sebuah momentum strategis untuk mengkondisikan struktur penguasaan tanah yang kondusif untuk membangun sistem usaha pertanian tangguh, sebagaimana tertulis dalam Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 5 ayat (1) TAP MPR NO IX/MPR/2001 yang menjelaskan bahwa pemerintah memiliki

<sup>6</sup> Limbong, Bernhard. (2012). *Reforma Agraria*. Margaretha Pustaka: 1.

<sup>7</sup> Katiandagho, Huterisa CP. "Penerapan Pembatasan Kepemilikan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria." *Lex Administratum* 4, no. 1 (2016): 62.

tujuan yakni untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, sehingga pengelolaan pertanahan dapat benar-benar menjadi sumber untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Amanat tersebut menandakan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan kemakmuran bagi para rakyatnya dengan cara melakukan pengelolaan sumber daya yang dimiliki secara adil. Namun amanat ini tampak semakin jauh untuk terpenuhi oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dilaksanakannya Reformasi Agraria berupa pembatasan penguasaan lahan maksimal dan *landreform* diharapkan dapat menjadi langkah yang tepat untuk memberikan kemakmuran bagi masyarakat Indonesia khususnya para petani miskin.

Reforma agraria adalah suatu tindakan pemerintah dalam melakukan penataan kembali atau bisa dikatakan juga perombakan struktur pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih adil.<sup>8</sup> Reforma agraria merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya khususnya para petani kecil, agar setiap individu dalam masyarakat dapat merasakan kemakmuran, keadilan dan serta dapat hidup sejahtera.<sup>9</sup> Berdasarkan alasan tersebut maka pelaksanaan reforma agraria perlu untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya agar dapat terlaksana dan berjalan dengan lancar, namun pada kenyataannya hingga saat ini dalam pelaksanaannya pemerintah masih perlu berhadapan dengan berbagai hambatan dalam pelaksanaan reforma agraria ini.

Berdasarkan latar belakang diatas, pada penulisan ini penulis akan membahas mengenai apa saja hambatan-hambatan yang dialami oleh pemerintah agar kita bisa memahami dan menemukan solusi dengan harapan agar dapat membantu pemerintah dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Kemudian sebelum melakukan pembahasan lebih lanjut, perlu untuk diketahui bahwa pada penulisan jurnal ini, penulis menggunakan referensi dari beberapa jurnal yang berjudul "Reforma Agraria Hambatan dan Tantangan di Kabupaten Karawang" yang dituliskan oleh Pamungkas Satya Putra, dalam *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* Vol 4 No.1, kemudian dari jurnal yang berjudul "Reforma Agraria di Indonesia." yang dituliskan oleh Retno Sulistyarningsih pada *Perspektif* Vol 26 No.1. Dan juga jurnal yang berjudul "Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial." yang dituliskan oleh Nuriyanto pada *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila dan Kewarganegaraan* Vol 6 No.1. Walaupun jurnal ini mengambil referensi dalam jurnal-jurnal yang telah disebutkan diatas dan memiliki banyak persamaan pembahasan, namun pada penulisan jurnal ini memiliki perbedaan dari ketiga jurnal tersebut, yaitu pada penulisan jurnal ini adalah pada jurnal ini penulis lebih terfokus kepada problematika apa saja yang terjadi dan bagaimana solusi yang dapat dicermati oleh pemerintah untuk menyelesaikan problematika yang muncul dalam pelaksanaan reforma agraria ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Dari pemaparan diatas maka rumusan masalah dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia?

---

<sup>8</sup> Nuriyanto, Nuriyanto. "Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial." *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 1 (2020): 43.

<sup>9</sup> Arisaputra, Muhammad Ilham, and M. Kn SH. *op.cit.* h. 3.

2. Apa saja hambatan yang telah dialami oleh pemerintah dalam melaksanakan Reforma Agraria atau *Landreform*?
3. Bagaimana langkah yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengatasi hambatan dalam melaksanakan Reforma Agraria ini?

### 1.3 Tujuan Penulisan

Penulisan berupa jurnal ini bertujuan untuk mengetahui secara mendalam mengenai problematika dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, yaitu dengan mengetahui hal-hal apa saja yang menjadi hambatan dan apa saja yang menjadi tantangan pemerintah Indonesia dalam melaksanakan reforma agraria ini. Selain membahas mengenai permasalahan atau hambatan yang dialami oleh negara dalam pelaksanaan reforma agraria ini, penulis juga ingin membahas secara lebih lanjut mengenai apa saja langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam melaksanakan reforma agraria.

## 2 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Berdasarkan pendapat Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, asas hukum dan doktrin hukum untuk menyelesaikan masalah hukum.<sup>10</sup> Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang artinya penelitian dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan. Pembahasan didasarkan pada berbagai literatur berupa; buku-buku, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya yang berkaitan dengan persoalan problematika pelaksanaan reforma agraria.

## 3 Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia

Pada awalnya, istilah *landreform* dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau negara blok timur dengan adagium "*land to the tiller*", dimana adagium ini sebenarnya memiliki tujuan untuk memikat hati rakyat terutama petani miskin yang menderita karena tekanan penguasa tanah untuk kepentingan politis di negara tersebut.<sup>11</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, perlu diketahui bahwa di Indonesia istilah *landreform* yang dimaksud memiliki artian yang berbeda dengan *landreform* yang digunakan di negara-negara komunis. Pada hakikatnya penyelenggaraan reforma agraria atau *landreform* ini di Indonesia diarahkan untuk melakukan perubahan struktur kepemilikan tanah, penguasaan tanah, penggunaan tanah, dan juga pemanfaatan tanah untuk menjamin agar keadilan dan kepastian hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dapat terwujud.<sup>12</sup> Namun karena persamaan penggunaan istilah *landreform* ini, walaupun istilah *landreform* yang dimaksud di Indonesia berbeda dengan istilah *landreform* yang

---

<sup>10</sup> Mahmud, Marzuki Peter. (2017). "Penelitian Hukum edisi revisi." *Jakarta: Kencana Prenada Media Group*: 6.

<sup>11</sup> Juliani, Henny, and FC Susila Adiyanta. "Kebijakan Reforma Agraria untuk Kemandirian Pangan Nasional (Studi Implementasi Kebijakan Publik Kantor Atr/bpn Kab. Semarang)." *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): 7.

<sup>12</sup> Martini, Sri, Maiza Hazrina Ash-Shafikh, and Nur Choirul Afif. "Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, no. 2 (2019): 152.

dimaksud oleh Negara Komunis. Akan tetapi ketika *landreform* ini sedang hangat dibicarakan oleh banyak orang, ada sebagian pihak yang meminta agar penggunaan istilah *landreform* ini dihindarkan penggunaan istilahnya karena sebagian pihak menganggap penggunaan istilah *landreform* ini berasal dari golongan Partai Komunis Indonesia (PKI) atau Komunis, dan mereka khawatir pada penggunaan istilah *landreform* ini terdapat unsur paham komunis.<sup>13</sup>

Menurut pendapat Krishna Ghimire, beliau mendefinisikan reforma agraria atau *landreform* sebagai suatu perubahan yang besar dalam struktur agraria, dimana perubahan besar ini membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan, serta kepastian penguasaan bagi para petani yang menggarap lahan. Hal ini termasuk juga akses pada pasar serta jasa-jasa pertanian, input pertanian dan kebutuhan pendamping lainnya.<sup>14</sup> Senada dengan pendapat Krishna Ghimire, adapun penjelasan mengenai reforma agraria oleh Bachriadi yang menjelaskan bahwa reforma agraria merupakan suatu upaya yang sistematis, terencana, dan dilakukan secara cepat karena reforma agraria dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan memiliki waktu terbatas dengan memiliki tujuan yaitu untuk menciptakan kesejahteraan serta keadilan sosial bagi masyarakat dan menjadi sebuah pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan. Hal ini menurut Bachriadi dapat diawali dengan cara menata ulang penggunaan, penguasaan serta pemanfaatan tanah dan juga kekayaan alam yang lainnya. Kemudian disusul dengan sejumlah program-program pendukung lain yang berfungsi untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan juga perekonomian rakyat pada umumnya. Selain daripada itu, ada juga pihak-pihak yang mengartikan *landreform* ini sebagai suatu asas yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia termasuk di Indonesia. Asas tersebut adalah bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri."

Merujuk kepada pengertian *landreform* berdasarkan pendapat ahli, dapat dilihat bahwasanya istilah *landreform* ini merupakan gabungan dari dua kata yaitu *land* dan *reform*, dimana kata "*land*" memiliki arti yaitu tanah dan "*reform*" yang artinya yaitu perubahan, perombakan, atau penataan kembali. Sehingga dapat kita simpulkan bahwa pada dasarnya *landreform* ini adalah perombakan atau penataan kembali struktur hukum pertanahan yang lain dan membangun struktur pertanahan baru.<sup>15</sup> *Landreform* juga melingkupi perombakan mengenai hal-hal seperti pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah. *Landreform* diadakan memperjelas kepemilikan dan juga pemanfaatan tanah, serta memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah.<sup>16</sup> Selain itu, adapun pengertian reforma agraria berdasarkan Pasal 1 Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yang menjelaskan bahwa "Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset

---

<sup>13</sup> Krismantoro, Damianus. "Kolonialisme Dan Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia." *PAPATUNG: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Pemerintahan dan Politik* 4, no. 2 (2021): 64.

<sup>14</sup> Limbong, Bernhard. *op.cit.* 27.

<sup>15</sup> Ramadhani, Rahmat. "Dasar-Dasar Hukum Agraria." *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara* (2019): 147.

<sup>16</sup> Prawita, Metrika, Istislam Istislam, and Fathul Laila. "Urgensi Keberadaan Pengaturan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee dalam Reforma Agraria." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 2 (2022): 548.

dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia". Dalam PP Nomor 86 Tahun 2018 ini juga dijelaskan mengenai deskripsi tata cara pemberian hak atas tanah.<sup>17</sup>

Secara teknis pengertian *landreform* memiliki arti secara luas dan sempit. Pengertian *landreform* dalam arti luas menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pembaharuan Hukum Agraria, yaitu dengan cara melakukan perombakan terhadap sendi-sendi Hukum Agraria yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi zaman sekarang, dan kemudian menggantinya dengan ketentuan hukum yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman.
2. Penghapusan terhadap segala konsepsi kolonial dan macam-macam hak asing.
3. Kekuasaan yang dimiliki oleh para tuan tanah dan para feodal atas tanah yang telah banyak melakukan pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan atas tanah diakhiri.
4. Perombakan mengenai penguasaan dan kepemilikan atas tanah dan juga berbagai hubungan-hubungan yang berkenaan dengan penguasaan atas tanah.
5. Perencanaan peruntukan, persediaan, serta penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan.

Apabila dilihat dalam arti sempit, *landreform* merupakan serangkaian kegiatan dalam rangka *agrarian reform* Indonesia. Pengertian *landreform* menurut Undang-Undang Pokok Agraria disebut juga dengan *agrarian reform* pada dasarnya mencakup 3 permasalahan pokok, yaitu:

1. Perombakan serta pembangunan kembali sistem penguasaan dan sistem kepemilikan atas tanah.
2. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan tanah atau yang biasa disebut *land use planning*
3. Hukum Agraria Kolonial dihapuskan dan Hukum Agraria Nasional dibangun.

Dalam melaksanakan *landreform*, landasan hukum yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan *landreform* antara lain:

1. Landasan Ideal: Pancasila.
2. Landasan Operasional: Pasal 7, 10, 55 UUPA No. 5 / 1960.
3. Landasan Konstitusional: Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Berkaitan dengan pengertian dan landasan hukum dari *landreform*, terdapat beberapa pokok-pokok kegiatan dalam pelaksanaan *landreform* yakni sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Larangan menguasai tanah pertanian melampaui batas.
2. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* / guntai.
3. Pengaturan mengenai penebusan serta pengembalian tanah pertanian yang telah digadaikan.

---

<sup>17</sup> Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 152.

<sup>18</sup> Sulistyanyingsih, Retno. "Reforma Agraria di Indonesia." *Perspektif* 26, no. 1 (2021): 63.

4. Pengaturan dan larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat mengakibatkan pemecahan kepemilikan tanah pertanian sehingga menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil, serta pengaturan batas minimum kepemilikan tanah.

Upaya pelaksanaan reforma agraria sudah cukup lama sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, namun hingga saat ini dalam pelaksanaannya reforma agraria masih jauh dari kata berhasil dikarenakan banyaknya hambatan dan konflik yang terjadi dalam pelaksanaan reforma agraria ini. Oleh sebab itu maka pemerintah harus berkomitmen penuh dalam menghadapi hambatan yang timbul agar pelaksanaan reforma agraria dapat berjalan dengan lancar dan maksimal, mengingat reforma agraria sangat diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan, khususnya dalam memperbaiki tingkat kehidupan para petani.

### 3.2 Hambatan Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria

Masalah pertanahan di Indonesia merupakan hal yang memerlukan penanganan dengan sangat serius dan penuh kehati-hatian dari pemerintah karena tanah merupakan salah satu kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidup pada tanah seperti petani. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi serta mengatur ketertiban dan juga kesejahteraan masyarakat, namun tuntutan mengenai proses percepatan pembangunan ekonomi juga harus dipacu sehingga akibatnya tanah yang berfungsi sebagai tempat pijakan segala aktivitas ekonomi tersebut sangat dibutuhkan dan harus diatur dengan benar dan serius.

Dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, problematika yang muncul dapat berasal dari faktor internal maupun faktor eksternal.<sup>19</sup> Menurut Soegijanto Padmo pada tahun 2000, beliau mengemukakan bahwa hambatan dalam penentuan objek *landreform* adalah kesulitan teknis dalam mengidentifikasi kelebihan bidang tanah dari maksimum pemilikan/penguasaan lahan terutama di pedesaan, serta lemahnya sistem informasi kependudukan untuk melacak tanah *absentee*.<sup>20</sup> Adapun penyebab dari kesulitan teknis yang dialami oleh pemerintah yaitu di daerah pedesaan, pengelolaan tanah yang dilakukan tidak tertib dan tidak terdokumentasi baik, sebagian besar warga di pedesaan tidak memiliki sertifikat tanah, riwayat tanah yang tidak jelas karena pengarsipan yang tidak baik dan tidak mendukung, adanya sertifikat ganda atas satu bidang tanah, dan karena batas-batas tanah antar tetangga yang tidak jelas sehingga menimbulkan suatu konflik yaitu konflik kepemilikan. Semua permasalahan ini pada akhirnya menimbulkan konsekuensi munculnya beberapa konflik tanah, seperti banyak kasus sertifikat tanah palsu yang digadaikan kepada bank, kemudian transaksi jual beli tanah di bawah tangan yang rawan sengketa pada masa mendatang, dan sengketa pembagian warisan berupa tanah yang menimbulkan konflik.<sup>21</sup> Kasus-kasus tersebut dapat terjadi karena kurangnya

---

<sup>19</sup> Putra, Pamungkas Satya, and MH SH. "Reforma agraria hambatan dan tantangan di Kabupaten Karawang." *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 1 (2019): 119.

<sup>20</sup> Prawita, Metrika, Istislam Istislam, and Fathul Laila. Op.cit. 545.

<sup>21</sup> Amaliyah, Amaliyah, Muhammad Amar Ma'ruf, Novytha Sary, and Syahril Gunawan Bitu. "Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2021): 31.



pengetahuan yang dimiliki oleh masyarakat mengenai hukum pertanahan dan juga mengenai prosedur pengurusan bukti kepemilikan hak atas tanah.

Hambatan yang dialami oleh pemerintah dalam melaksanakan reforma agrarian dewasa ini adalah permasalahan akumulasi lahan yang dilakukan oleh para petani kaya. Pada umumnya, dikarenakan para petani yang hanya memiliki lahan sempit merasa kesulitan untuk mendapatkan uang tunai dalam jumlah besar, akhirnya para petani miskin tersebut terpaksa menyerahkan lahannya kepada petani kaya. Selain permasalahan akumulasi lahan, adapun sistem keluarga besar yang ada di masyarakat yang kemudian menyebabkan para petani kaya dapat dengan mudah untuk membagi hak kepemilikan lahan atas nama anggota keluarganya. Sistem keluarga besar inilah yang menyulitkan pemerintah dalam melakukan identifikasi petani yang memiliki kelebihan lahan, sedangkan salah satu tujuan dari *landreform* ini adalah pembatasan penguasaan lahan, namun kenyataan di lapangan menunjukkan karena begitu mudahnya seseorang dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan belum adanya sistem informasi kependudukan yang dapat mendata seluruh rakyat Indonesia, sehingga menyebabkan pemerintah mengalami kendala kesulitan dalam mendata lahan *absentee* sebagai suatu objek dari *landreform*.

Selain hal-hal diatas, adapun pengalaman yang dapat dilihat dari pelaksanaan proses reforma agraria di Kabupaten Sukabumi, yang mana dalam pelaksanaannya dapat dilihat bahwa selain sulitnya menentukan petani mana yang lebih berhak untuk diberikan lahan objek *landreform* yang berupa lahan bekas perkebunan, dan masalah kesiapan petani juga sangat menentukan keberhasilan program ini, alasannya adalah karena kurang siapnya petani penerima objek *landreform* di Kabupaten Sukabumi, sehingga lahan objek *landreform* tidak dapat dikelola dengan baik dan pada akhirnya lahan yang ada kembali terakumulasi pada beberapa petani kaya lagi. Pada tahun 2017, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia mencatat mengenai beberapa permasalahan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan reforma agraria. Menurut DPD RI terdapat 4 kendala dalam pelaksanaan reforma agraria, dimana kendala yang dialami oleh pemerintah antara lain sulitnya keterukuran antara rencana dan implementasi, data pertanahan yang belum terintegrasi terutama data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pertanian dan Kementerian Kehutanan, tidak diimbangnya antara *political capacity* pada jajaran menteri dan birokrasi atas *political will* kabinet kerja Jokowi-Jusuf Kalla terhadap reforma agraria, dan isu reforma agraria yang hingga kini bisa dikatakan belum populer atau masih belum begitu dikenal di institusi pendidikan tinggi menyebabkan minimnya kajian ilmiah maupun ahli-ahli reforma agraria di Indonesia.<sup>22</sup>

Berdasarkan pemaparan diatas dapat diketahui bahwa selama ini terdapat beberapa pokok permasalahan yang menjadi hambatan pemerintah dalam melaksanakan *landreform* ini, yaitu antara lain akumulasi lahan oleh para petani kaya yang memanfaatkan celah sistem kekeluargaan yang besar di Indonesia, lemahnya sistem informasi kependudukan, kurangnya kesiapan petani penerima lahan objek *landreform*, serta kurang populernya isu reforma agraria di institusi pendidikan tinggi yang menyebabkan minimnya kajian ilmiah maupun ahli-ahli reforma agrarian, ditambah lagi terdapat kelemahan yang ada dalam pelaksanaannya yaitu kurang tersedianya data-data tanah, kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai

---

<sup>22</sup> Murdaningsih, Dwi. 4 Hambatan Reforma Agraria. URL: <https://www.republika.co.id> diakses pada 26 Maret 2021

manfaatnya, kemudian lemahnya kerjasama dalam pelaksanaan, dan lemahnya urutan prioritas yang akan direformasi.

### 3.3 Solusi Dalam Mengatasi Hambatan

Merujuk kepada beberapa penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa hal utama yang paling menghambat pemerintah dalam melaksanakan reforma agraria di Indonesia adalah kesulitan teknis dalam mengidentifikasi kelebihan bidang tanah dari jumlah maksimum pemilikan atau penguasaan lahan terutama di pedesaan, dimana pada daerah pedesaan sering sekali terjadi akumulasi lahan yang dilakukan oleh para petani kaya yang didukung dengan lemahnya sistem informasi kependudukan untuk melacak tanah *absentee* dan juga timbulnya berbagai sengketa tanah di pedesaan. Untuk menghadapi problematika yang terjadi dalam pelaksanaan reforma agraria, berikut ini merupakan solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain :

1. Meningkatkan kerjasama pada semua sektor antara masyarakat dengan pemerintah pusat maupun daerah;
2. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yakni dengan menyediakan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan dan menekankan konsep pendaftaran yang tidak hanya secara fisik namun juga dapat berbasis online;
3. Melakukan penyuluhan hukum terhadap masyarakat secara berkala agar rakyat lebih peka terhadap pentingnya sertifikat kepemilikan hak atas tanah ;
4. Meningkatkan kualitas SDM yang bekerja di pemerintahan dengan cara melakukan *training* atau pelatihan secara berkala;
5. Melakukan perekrutan pekerja kontrak untuk menutup kekurangan tenaga kerja di pemerintahan, khususnya pada bidang administrasi;
6. Melakukan kontrak kerjasama dengan perusahaan yang bergelut di bidang teknologi komputer atau programmer untuk menciptakan sistem yang terkini.

Saat ini, pemerintah telah berkomitmen dalam menyelesaikan problematika yang timbul dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, yaitu dengan melakukan penertiban administrasi di tingkat desa maupun kecamatan dan pemerintah berkomitmen untuk melakukan harmonisasi peraturan untuk menghindari terjadinya disharmonisasi serta regulasi yang ada segera diimplementasikan dan dipahami oleh aparat penegak hukum untuk menghindari kesalahan penafsiran regulasi. Selain itu, langkah penyelesaian konflik agraria harus dengan koordinasi lintas sektor serta dapat dilaksanakan melalui gugus tugas reforma agraria sebagai wadah untuk berdialog dan mempertemukan berbagai pihak lintas sektor, mulai dari pejabat kementerian terkait, pemerintah daerah, hingga CSO/NGO. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk berkoordinasi, mengumpulkan data informasi, bernegosiasi, dan mediasi sehingga aspirasi dan tantangan yang muncul dari berbagai pihak dapat terserap untuk menemukan solusi dan rekomendasi kebijakan yang sistemik dan berkelanjutan.<sup>23</sup>

Dengan dukungan sistem data yang terintegrasi disertai dengan sumber daya manusia yang memadai, ketersediaan arsip dan data pertanahan yang diperlukan oleh masyarakat dapat mengurangi potensi konflik agraria seperti permasalahan sengketa pertanahan dan akumulasi tanah tersebut. Mengingat saat ini Indonesia belum

---

<sup>23</sup> Hukumonline, Percepat Selesaikan Konflik Agraria, Ini Langkah Pemerintah. URL : <https://www.hukumonline.com> diakses pada 4 September 2023

memiliki sistem yang mumpuni, sehingga penting sekali bagi pemerintah untuk menciptakan sistem baru yang jauh lebih baik daripada sistem yang digunakan saat ini. Selain itu, berkaitan dengan masalah kesiapan masyarakat petani penerima lahan objek *landreform* yang masih sangat kurang dan mengakibatkan para petani tersebut pada akhirnya menjual lahan objek *landreform* tersebut kepada petani kaya, solusi yang dapat dilakukan adalah memberikan penyuluhan hukum dan sosialisasi kepada para petani miskin mengenai alasan mengapa pemerintah memberikan mereka lahan *landreform*, serta membantu mereka agar menjadi sumber daya yang siap dalam mengelola tanah tersebut agar tidak dijual lagi kepada para petani kaya. Sosialisasi dan penyuluhan hukum terhadap para petani miskin dapat diwujudkan dengan cara berkolaborasi dengan universitas yang ada di Indonesia untuk melakukan program yang mengirimkan mahasiswa atau tenaga pendidik (dosen) untuk berangkat ke pedesaan yang masih kurang terjamah oleh pemerintah untuk mendampingi para petani tersebut agar mengerti dan siap untuk mengelola lahan *landreform* tersebut, atau bisa juga dengan cara mengirimkan relawan-relawan yang bersedia untuk membantu pemerintah dalam menyiapkan para petani miskin ini agar bisa merubah nasib para petani dan mewujudkan negara yang masyarakatnya adil, makmur dan sejahtera.

Selain itu, berkaitan dengan isu reforma agraria yang hingga kini masih kurang populer dan kurang dikenali di institusi pendidikan tinggi yang menyebabkan minimnya kajian ilmiah maupun ahli-ahli reforma agraria, solusi untuk hal ini adalah menjadikan hukum agraria sebagai mata kuliah merdeka belajar, sehingga para mahasiswa selain mahasiswa fakultas hukum bisa mempelajari juga mengenai isu-isu reforma agraria ini. Kemudian juga cara yang dapat dilakukan oleh institusi pendidikan tinggi adalah dengan memberikan tugas-tugas pembuatan jurnal atau kajian ilmiah mengenai reforma agraria seperti pada halnya pembuatan jurnal penulisan ini.

#### **4 Kesimpulan**

Upaya pelaksanaan reforma agraria sudah cukup lama sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, namun hingga saat ini dalam pelaksanaannya reforma agraria masih jauh dari kata berhasil dikarenakan banyaknya hambatan dan konflik yang terjadi dalam pelaksanaan reforma agraria ini. Oleh sebab itu, pemerintah harus berkomitmen penuh dalam menghadapi hambatan yang timbul agar pelaksanaan reforma agraria dapat berjalan dengan lancar dan maksimal. Hambatan yang dialami oleh pemerintah antara lain permasalahan sistem yang kurang memadai untuk mencakup data-data kepemilikan lahan dan akumulasi lahan oleh para petani kaya yang memanfaatkan kelemahan sistem di pemerintahan, dan kurangnya kesiapan para petani penerima lahan objek *landreform* yang mengakibatkan para petani miskin penerima lahan ini menjual lahan yang diberikan oleh pemerintah kepada para petani kaya. Sehubungan dengan hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan reforma agraria, solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang bekerja pada pemerintahan, disertai dengan penciptaan sistem pertanahan yang terintegrasi agar tidak ada lagi manipulasi penguasaan lahan yang diakibatkan oleh lemahnya sistem pertanahan di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Arisaputra, Muhammad. *Reforma agraria di Indonesia*. (Sinar Grafika: Bumi Aksara, 2021)

Limbong, Bernhard. *Reforma Agraria*. (Margaretha Pustaka, 2012)

Mahmud, Marzuki Peter. *Penelitian Hukum edisi revisi*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017)

### Jurnal

Amaliyah, Amaliyah, Muhammad Amar Ma'ruf, Novytha Sary, and Syahril Gunawan Bitu. "Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2021): 31.

Aprianto, Tri Chandra. "Reforma Agraria: Momentum Keadilan dan Kesejahteraan." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 39 (2014): 364.

Aryawati, Ni Putu Riska, and Made Kembar Sri Budhi. "Pengaruh Produksi, Luas Lahan, dan Pendidikan Terhadap Pendapatan Petani dan Alih Fungsi Lahan Provinsi Bali." *E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana* 7, no. 9 (2018): 1918.

Juliani, Henny, and FC Susila Adiyanta. "Kebijakan Reforma Agraria untuk Kemandirian Pangan Nasional (Studi Implementasi Kebijakan Publik Kantor Atr/bpn Kab. Semarang)." *Diponegoro Law Journal* 6, No. 2 (2017): 7.

Katiandagho, Huterisa CP. "Penerapan Pembatasan Kepemilikan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria." *Lex Administratum* 4, no. 1 (2016): 62.

Krismantoro, Damianus. "Kolonialisme Dan Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia." *PAPATUNG: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Pemerintahan dan Politik* 4, no. 2 (2021): 64.

Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 152.

Martini, Sri, Maiza Hazrina Ash-Shafikh, and Nur Choirul Afif. "Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, no. 2 (2019): 152.

Nuriyanto, Nuriyanto. "Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial." *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 1 (2020): 43.

Prawita, Metrika, Istislam Istislam, and Fathul Laila. "Urgensi Keberadaan Pengaturan Larangan Kepemilikan Tanah Secara Absentee dalam Reforma Agraria." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 2 (2022): 548.

Putra, Pamungkas Satya, and MH SH. "Reforma agraria hambatan dan tantangan di Kabupaten Karawang." *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 1 (2019): 119.

Ramadhani, Rahmat. "Dasar-Dasar Hukum Agraria." *Kumpulan Jurnal Dosen Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara* (2019): 147.

Ramadhani, Rahmat. "Peran Politik Terhadap Pembangunan Hukum Agraria Nasional." *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi* 1, no. 1 (2020): 3.

Sulistyaningsih, Retno. "Reforma Agraria di Indonesia." *Perspektif* 26, no. 1 (2021): 63.

Yulia, Aris. "Pembaharuan Hukum Agraria Nasional Yang Berkeadilan Sosial." *SUPREMASI: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 1.

Zein, Subhan. "Reformasi agraria dari dulu hingga sekarang di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 2 (2019): 124.

**Internet**

Hukumonline, Percepat Selesaikan Konflik Agraria, Ini Langkah Pemerintah. URL: <https://www.hukumonline.com> diakses pada 4 September 2023

Murdaningsih, Dwi. 4 *Hambatan Reforma Agraria*. URL: <https://www.republika.co.id> diakses pada 26 Maret 2021

**Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Presiden No.86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Tap MPR RI Nomor IX/MPR/ 2001

Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN. 1960/No. 104, TLN No. 2043.